



Réseau de
foresterie pour le
développement
rural

Réseau de foresterie pour le développement rural

document du réseau
24a
hiver 98/99

**La bureaucratie progressiste : un
oxymoron ? Le cas de la Gestion forestière
commune en Inde**

Anuradha Joshi



A PROPOS DE L'AUTEUR

Anuradha Joshi prépare un doctorat à la Faculté d'études et de planification urbaines du Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, Etats-Unis. Elle peut être contactée à : 9-527, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 77 Mass. Ave., Cambridge, Ma. 02139, EU. Courrier électronique: anujoshi@mit.edu

ISSN 1351-3966

LA BUREAUCRATIE PROGRESSISTE : UN OXYMORON ? LE CAS DE LA GESTION FORESTIERE COMMUNE EN INDE

Anuradha Joshi

RESUME

En 1989, le Gouvernement du Bengale-Occidental officialisait la Gestion forestière commune (GFC) dans cet Etat de l'Union indienne. La GFC a permis de faire des progrès considérables pour (a) établir des accords de gestion commune entre les communautés et l'Office des forêts au niveau local, et (b) régénérer les forêts elles-mêmes. Il y a deux explications conventionnelles à ce changement d'orientation politique. L'une met l'accent sur l'influence de quelques hauts responsables forestiers progressistes ; l'autre sur une initiative spontanée de la communauté. Un troisième facteur important a été sous-estimé : le rôle du soutien apporté par l'Association des travailleurs de base de l'Office des forêts. Le présent document illustre comment le soutien de l'Association a contribué à la diffusion de la GFC dans le sud-ouest du Bengale et a aidé les communautés à surmonter les problèmes posés par leur action collective.

INTRODUCTION

Ces dernières années, la Gestion forestière commune ou participative est devenue un arrangement institutionnel très apprécié pour la régénération des forêts dégradées. Ayant débuté par de petites expériences dans quelques Etats indiens, la Gestion forestière commune

(GFC) représente un progrès important dans les relations entre les Offices des forêts et les communautés locales et est souvent perçue comme une approche prometteuse pour l'aménagement forestier (Campbell, 1992; Poffenberger et Singh, 1989; Sarin, 1993).

La GFC consiste essentiellement à établir des partenariats officiels entre les villageois vivant en milieu forestier et les Offices des forêts des gouvernements, par la formation de comités de protection des forêts (CPF) chargés de gérer et de protéger les forêts de l'Etat. Bien qu'il y ait différents types de GFC, l'idée centrale est toujours que, en échange de leur coopération et assistance, les villageois ont librement accès aux Produits forestiers non ligneux (PFNL) et ont droit à une partie des profits de la vente des arbres régénérés lorsqu'ils sont finalement abattus (SPWD, 1993). En Inde, la GFC a relativement bien réussi à régénérer des forêts dégradées et a obtenu un financement non négligeable auprès de donateurs internationaux.

Le succès de la GFC en Inde pose la question de savoir dans quelle mesure de tels accords sont transférables à d'autres régions et pays. De nombreux pays de cette partie du monde, y compris le Sri Lanka, le Népal et le Bangladesh ont adopté des approches similaires pour mettre un terme à la dégradation de leurs forêts, mais avec un succès plus mitigé. Il y a-

t-il des raisons sous-jacentes à la réussite de la GFC dans une région qui pourraient assurer son succès ailleurs ?

Le présent document traite cette question en examinant l'émergence et l'évolution de la GFC au Bengale-Occidental, l'Etat où la GFC a commencé et a été mise en oeuvre à grande échelle. Le cas du Bengale-Occidental a retenu mon attention pour trois raisons :

- Premièrement, c'est une tentative réussie de traiter le grave problème de la dégradation des forêts d'Etat. Les efforts faits précédemment pour lutter contre le déboisement, tels qu'une augmentation de la surveillance ou la "foresterie sociale" n'avaient eu qu'un succès limité, en dépit de forts investissements en personnel et en matériel (Shingi et al., 1986).
- Deuxièmement, contrairement aux stéréotypes véhiculés par la documentation, la GFC semble être un cas de bureaucratie forestière agissant d'une manière progressiste, généreuse, quitte à perdre un peu de son pouvoir¹. Non seulement l'Office des forêts innova dans la mise en oeuvre, mais il réussit également à la faire connaître, sans formalités, ce qui poussa le gouvernement national à adopter la GFC dans sa politique. Ce qui est tout à fait frappant dans le cas du Bengale-Occidental, c'est que l'initiative consistant à impliquer la population dans la gestion des forêts est venue de l'Office des forêts, avant que les communautés forestières n'expriment de

¹ Voir Thompson (1995) pour un bon résumé des conditions dans lesquelles les bureaucraties adoptent des politiques participatives.

façon organisée des demandes de participation.

- Troisièmement, il est remarquable de constater que la coopération entre l'Office des forêts et les villageois qui a rendu possible la GFC, est apparue et s'est répandue à une époque où les relations entre les deux protagonistes principaux étaient caractérisées depuis longtemps par des niveaux élevés de méfiance et de conflit.

Les explications sur l'origine de la GFC sont essentiellement de deux ordres (Sivaramakrishnan, 1998). D'un côté, la plupart des rapports officiels font remonter l'avènement de la GFC aux efforts de quelques responsables forestiers divisionnaires particulièrement progressistes qui cherchaient à former des comités de protection des forêts. Le Projet socioéconomique lancé par le Dr. Banerjee à Arabari est le plus souvent cité (Campbell, 1992 ; Roy, 1990). Après ces expériences concluantes, d'autres responsables forestiers adoptèrent cette approche, ce qui aboutit à une diffusion rapide de la GFC au Bengale-Occidental. Cependant, cette version des faits n'explique pas pourquoi il aura fallu plus d'une dizaine d'années à la GFC pour se généraliser après ses premières réussites. Par ailleurs, cela n'explique pas non plus comment une coopération grandissante a été possible dans un climat de conflit et de méfiance entre la population et les forestiers.

D'un autre côté, un nombre croissant de recherches affirment que la GFC représenterait une réapparition spontanée de la gestion forestière communautaire dans la région, ou qu'elle serait une réaffirmation des mouvements d'autonomie tribale qui ont un long passé dans

la région (Poffenberger, 1996 ; Deb, 1993). Le rôle de l'Office des forêts dans ce cas se limitait à simplement officialiser le processus. Cette version ne donne pas une explication satisfaisante du comportement bureaucratique. Pourquoi les forestiers soutiendraient-ils une approche réduisant leur pouvoir et accepteraient-ils de donner aux communautés une partie des produits forestiers ? En outre, la question de savoir comment les communautés ont surmonté les problèmes d'action collective reste sans réponse.

Bien que partiellement justes, ces deux explications n'en sont pas moins incomplètes, comme nous allons le voir. Dans les faits, la plus grande omission des comptes rendus actuels concerne le fait que les forestiers à la base et leur syndicat soutenaient la nouvelle approche. Si nous ajoutons à cela le rôle (déjà mentionné) des projets pilotes, nous avons là un cas de "bureaucratie progressiste" qui va à l'encontre des vues néolibérales courantes selon lesquelles la bureaucratie est dominée par "rent-seeking" (la petite corruption). Il est important de comprendre les conditions dans lesquelles cela s'est produit pour évaluer les chances de reproduire ces accords ailleurs, avec le même succès, et améliorer notre compréhension générale du rôle de la bureaucratie publique dans les efforts de réforme.

La question centrale est alors de savoir pourquoi cette bureaucratie était si progressiste. Il y a plusieurs axes de réflexion à considérer : le sentiment général que les vieux accords ne pouvaient plus être respectés, l'accroissement du rythme de la déforestation, la réceptivité à l'innovation et la situation politique. Je mettrai l'accent sur l'un de ces éléments, à savoir, la nature des conditions de travail et l'interface

entre l'Office des forêts et la communauté. Je montrerai comment les conditions de travail forcèrent les travailleurs de base à soutenir et même exiger une approche nouvelle, plus proche des gens, à la gestion forestière. Mon argumentation sera que la prise en compte de ce soutien des travailleurs de base et de leur syndicat – l'Association des employés forestiers subalternes du Bengale-Occidental – est fondamentale pour comprendre les problèmes jusqu'alors sous-estimés par les approches précédentes.

Une seconde question se pose en filigrane tout au long de ce document : comment les communautés ont-elles pu surmonter les problèmes d'action collective ? Ceux qui examinent la GFC utilisent souvent les cadres de travail pour l'action collective/les ressources en propriété commune (RPC). Mon examen de l'expansion de la participation communautaire à la GFC met en lumière la nature partiellement RPC de la GFC, l'importance de la sécurité foncière et le rôle central de la confiance, tout au long du processus, confiance dans les individus et, à mesure que la GFC gagne en notoriété, dans celle-ci en tant qu'institution. J'expliquerai qu'une micro perspective de la communauté peut aboutir à une compréhension partielle et incomplète du processus permettant de créer et de multiplier de tels partenariats autour des ressources.

Je développerai les arguments indiqués ci-dessus en commençant par une brève introduction à la GFC en Inde. Au chapitre suivant, j'élaborerai les deux récits généralement faits de l'émergence de la GFC au Bengale-Occidental – un compte rendu officiel de forestiers réformistes et un compte rendu subalterne d'actions effectuées spontanément

par des villageois forestiers. Je compléterai aussi ces deux rapports par l'histoire du soutien apporté par les travailleurs de base et leur Association. Le chapitre suivant constitue la clef de voûte du document et traite deux questions associées : pourquoi les travailleurs de base étaient si progressistes et comment les communautés surmontèrent les problèmes d'action collective ? Le chapitre final sera l'occasion d'évoquer certaines des implications générales de ce cas particulier.

LA GESTION FORESTIERE COMMUNE EN INDE

Le 1^{er} juin 1990, l'Inde adoptait une Résolution nationale de Gestion forestière commune qui précisait les directives à suivre pour former des partenariats entre les communautés locales et les services forestiers de l'Etat pour la protection et la gestion des ressources forestières du domaine public, au moyen de CPF (SPWD, 1993 ; Hiremath et al., 1994). Se démarquant de façon radicale de l'orientation précédente basée sur la protection répressive des forêts d'Etat, la nouvelle approche mettait l'accent sur le partage des responsabilités concernant la gestion et la redistribution des profits auprès des communautés locales.

Ce qui est surprenant, c'est que cette politique a pris corps dans les expériences innovant dans la gestion commune au niveau local. Les expériences du Bengale-Occidental, dès le début des années 1970, démontrèrent que lorsque le personnel forestier collaborait avec les communautés rurales, il pouvait résoudre certains des problèmes de gestion forestière. Au lieu de se dégrader du fait du surpâturage et des abattages, les terres boisées

commençaient à se régénérer de manière spectaculaire.

Au cours des années 1980, le succès des CPF au Bengale-Occidental et dans d'autres Etats en matière de régénération de forêts dégradées, conduisit à l'adoption d'une Résolution nationale en faveur de la GFC par le gouvernement central, suite à laquelle 16 des 21 Etats de l'Union passèrent des résolutions de GFC appelant à la formation de CPF pour la régénération des forêts. Aujourd'hui, il y a plus de 2000 CPF actifs au Bengale-Occidental (voir tableau 1) qui ont réussi à protéger et régénérer plus de 3500 km² de terres dégradées sur les 4134 km² que compte cet Etat (Arora et Khare, 1994).

Pour mieux voir à quel point la GFC a représenté un important tournant politique dans la gestion des forêts indiennes, on peut la comparer aux pratiques précédemment appliquées. Avec la GFC on est passé :

- d'une production destinée aux marchés commerciaux pour apporter des revenus au gouvernement, à une production qui allait désormais répondre aux besoins des communautés forestières ;
- d'une priorité exclusivement donnée aux bois d'oeuvre, on est passé à un intérêt aussi porté aux produits forestiers non ligneux (bois de feu, herbes, feuilles, etc.), qui sont importants pour le mode de vie des communautés forestières ;
- d'une monoculture (d'essences commercialement rentables) à des forêts mélangées qui abritent une diversité d'essences ; de plantations d'un âge similaire (pour récolter plus facilement) à des plantations d'âges différents (pour assurer un approvisionnement constant de bois et d'autres produits répondant aux besoins des

Tableau 1 Croissance des CPF dans le sud-ouest du Bengale (Bankura, Midnapore and Purulia)

Année	Nr. de nouveaux CPF	Nr. cumulé de CPF
Jusqu'au 1985	178	178
1986	101	279
1987	188	467
1988	375	842
1989	198	1040
1990	506	1546
1991	71	1617

Source : d'après les informations fournies par le service statistique de l'Office des forêts du Bengale-Occidental

- communautés) ; et, surtout,
- d'une gestion sécuritaire répressive à une gestion participative.

Les données dont on dispose pour le Bengale-Occidental indiquent que ces changements ont donné des résultats. Le couvert forestier a augmenté, la production de bois aussi, les conflits entre forestiers et communautés ont diminué et la production de PFNL est en augmentation. D'après les relevés par satellite, le couvert forestier du Bengale-Occidental a augmenté de 4,5 pour cent de 1988 à 1991. Cette expansion du couvert forestier s'est produite à 67 pour cent dans le sud-ouest du Bengale, la région qui compte le plus grand nombre de CPF, même si elle ne représente que 37 pour cent du domaine forestier. Bien que seulement une faible partie de la production totale de bois d'oeuvre vienne de la région du sud-ouest (4 pour cent), le total des bois extraits a augmenté pour passer de 72 590 m³ en 1989-

90 à 84 903 m³ en 1994-95². Le nombre de personnel forestier agressé est un autre indicateur général : il a diminué pour passer de 60 en 1982-83 à 18 en 1994-95. De même, le nombre d'infractions dans les forêts (les cas d'abattages illégaux) a aussi connu une diminution sensible.

Si la GFC représente, sans aucun doute, un changement de l'approche suivie par l'Etat en matière de gestion forestière, il reste néanmoins deux séries de problèmes à traiter (Saighal et al., 1996 ; Roy, 1992 ; Saxena, 1992). La première est conceptuelle. Par exemple, dans quelle mesure les communautés ont-elles le droit d'exploiter économiquement (et non pas

²Les chiffres pour 1995-96 ne sont pas disponibles. L'augmentation n'a qu'une valeur indicative dans la mesure où l'Office des forêts avait interrompu l'abattage certaines années dans quelques zones.

pour subsister) les produits forestiers ? La seconde série de questions concerne les problèmes pratiques que pose la gestion d'un programme de GFC, y compris l'allocation de zones forestières aux communautés, le développement de systèmes de résolution de conflit, la question des différentes limites administratives et forestières et celle d'une participation accrue des femmes. Mon intention n'est pas ici d'exalter les mérites de la GFC mais de reconnaître l'ampleur du changement qui s'est produit et de tenter d'identifier les conditions qui l'ont permis.

DEUX RECITS ET UN ADDENDUM

La version officielle : des forestiers réformistes

Au début des années 1970, des responsables forestiers, dans certains districts du Bengale-Occidental, entreprirent de leur propre chef des expériences de gestion commune pour protéger les forêts de toute dégradation supplémentaire (Malhotra et Poffenberger, 1989). Dans le massif de l'Arabari, Dr. Ajit Banerjee, le Chef de district forestier (CDF) chargé alors de la sylviculture, avait des problèmes avec les villageois qui coupaient les jeunes arbres de ses parcelles expérimentales (Chatterjee, 1995 ; Banerjee, 1995). Il admit que les villageois avaient besoin d'un soutien économique pour cesser les abattages illégaux.

En échange de la protection des arbres, il proposa de manière non officielle aux villageois des emplois, l'utilisation gratuite des PFNL et, plus tard, une partie des profits de la vente du bois d'oeuvre contre la protection d'une zone délimitée de forêt par la formation de CPF. Simultanément, ce CDF fit pression sur l'Office des forêts pour transformer cette expérience

en un projet spécial intitulé "Projet socioéconomique".

Environ à la même époque, à Purulia, un autre Chef de district forestier, M. Palit, engageait des accords similaires de cogestion avec des villageois pour tenter de prévenir la dégradation de leurs forêts (Palit, 1989). Ce CDF avait essayé de stopper la déforestation en multipliant les contrôles et était parvenu à la conclusion que, vu le nombre limité du personnel forestier, cette approche avait peu de chance de réussir, surtout lorsque ceux qui coupent du bois illégalement ont la protection de politiciens. Le CDF encouragea alors les villageois à former des CPF. Lors de son action, il n'offrit jamais aux villageois des emplois à plein temps, pas plus qu'il ne leur promit un partage des profits de la récolte à venir parce qu'il n'avait pas les moyens de tenir de telles promesses. Pourtant, suite à ses efforts, les villageois commencèrent à protéger les forêts environnantes (Palit, 1996).

Au milieu des années 1980, le succès de ces premières expériences, notamment à Arabari, commencèrent à attirer de plus en plus l'attention. A cette époque, Dr. Banerjee qui avait quitté l'Office des forêts pour rejoindre la Banque mondiale, attira l'attention des membres de la Banque et de la Fondation Ford sur la réussite d'Arabari. La Banque mondiale finança le Projet de foresterie du Bengale-Occidental qui sera restructuré en 1987 pour inclure une composante de GFC. Pendant ce temps, une poignée de forestiers progressistes hautement placés dans l'Office des forêts étaient également partisans de l'approche GFC dans les zones sous leur juridiction.

Dès le milieu des années 1980, il y avait déjà plus d'une centaine de CPF en opération au

Bengale-Occidental. Ces accords non protocolaires furent officialisés en 1989 lorsque l'Office des forêts de l'Etat du Bengale-Occidental reconnut officiellement les CPF et accepta de partager 25 pour cent des profits tirés de la vente des bois avec eux. A la suite de l'adoption en 1990 de la Résolution nationale en faveur de la GFC, des résolutions similaires furent passées dans la plupart des autres Etats indiens. Dans tous les cas, les CPF ont en commun certaines caractéristiques : ils fonctionnent en partenariat avec les Offices des forêts locaux, assument la responsabilité de surveiller les forêts au jour le jour et reçoivent une partie des bénéfices de la vente des ressources provenant des forêts régénérées. Dans le même temps, les CPF, suivant les Etats, ont des structures, des critères d'admission, des responsabilités et des statuts juridiques différents.

Comme suggéré précédemment, cette version semble incomplète. D'abord, elle n'explique pas pourquoi il aura fallu plus d'une dizaine d'années à la GFC pour s'imposer après le succès initial d'Arabari, devenu évident vers 1977. Ensuite, elle n'explique pas non plus comment cette coopération a pu s'épanouir dans un climat de conflit et de méfiance entre la population et les forestiers. Enfin, l'énigme reste entière concernant la manière dont la GFC a commencé à se répandre rapidement, avant même que le décret officiel du gouvernement du Bengale-Occidental ne soit promulgué en 1989. La version suivante de son émergence contribue un peu plus à répondre à ces questions.

La version subalterne : une gestion communautaire spontanée

L'autre version de l'émergence de la GFC parle

d'un mouvement spontané (Poffenberger et McGean, 1996 ; Deb, 1993). Elle s'appuie essentiellement sur l'historique des tribus du sud-ouest du Bengale pour expliquer que la formation des comités de protection des forêts n'est rien d'autre que la suite d'une longue lutte contre les colonisateurs, la paysannerie établie et, plus récemment, l'Etat. Les relations entre les communautés tribales, avant l'époque coloniale sont décrites comme ayant été idylliques et enracinées dans le culte de la nature. Lorsque les Britanniques installèrent un système fiscal pour imposer les tribus (le système *zamindari*), celles-ci résistèrent par une série de révoltes armées, la première ayant été la Rébellion Chaur, en 1767. La période entre le début du siècle et l'indépendance indienne fut marquée par des rébellions sporadiques et un lent déplacement des communautés tribales (Poffenberger et McGean, 1996). Après l'indépendance, les luttes tribales se tournèrent vers la question des droits d'accès aux ressources naturelles.

Cette version suggère que les groupes tribaux ont été incités à protéger leurs forêts par le premier gouvernement mis en place par le Front Uni en 1972. Les chefs de tribu et de caste étaient formés en cela par ce gouvernement populiste. Le désir grandissant des communautés à prendre des mesures de conservation de l'environnement se produisit au moment même où l'Office des forêts du Bengale-Occidental appelait celles-ci à participer aux activités de protection.

Cette version s'appuie sur des témoignages oraux décrivant la formation des CPF. Par exemple, un récit de l'émergence d'un CPF à Chingra, au Midnapore-Occidental, commence en 1984 lorsque les jeunes du village

commencèrent à prendre conscience de la détérioration de leur environnement et à mobiliser la communauté pour protéger les forêts. Des histoires similaires ressortent de mes propres recherches sur le terrain et elles parlent toutes de la profonde inquiétude de la population au sujet de l'environnement.

La question que ces comptes rendus ne posent pas est pourquoi ces exemples isolés de protection n'aboutirent pas à la régénération ou à la protection des forêts à une échelle significative, ou comment ils menèrent à un changement officiel de politique. Dans les autres Etats indiens, les communautés qui influencèrent les changements de politique, essentiellement par des luttes politiques, avaient commencé par former des groupes (Gadgil et Guha, 1994). Dans le cas de la GFC au Bengale-Occidental, les communautés n'exigèrent pas de participer à la gestion forestière, pas plus qu'elles ne formèrent de groupes politiques. Bien que cette version soit partiellement vraie, elle brosse un tableau encore bien incomplet.

Le chaînon manquant : les travailleurs de base et l'Association des employés

Dans les faits, ce qui manque dans les deux versions est le rôle déterminant joué par les travailleurs de base et leur syndicat : l'Association des employés forestiers subalternes du Bengale-Occidental³. Contrairement à ce que la documentation suggère, à savoir que les syndicats d'employés s'opposaient aux réformes, l'union des travailleurs de base était progressiste et

³La plupart des données de ce chapitre viennent d'entretiens menés auprès de responsables et de membres de l'Association d'hier et d'aujourd'hui.

soutenait la GFC. Dès le début des années 1970, l'Association avait encouragé le dialogue entre l'Office des forêts et les villageois pour établir un style plus coopératif de gestion forestière, en organisant des ateliers de travail annuels et des séminaires dans chaque région et en présentant des résumés de ces réunions au Ministre des forêts.

De même, pour sensibiliser les communautés à la valeur des arbres, l'Association faisait aussi la promotion d'*Aranya Saptah* (Semaine de la foresterie), organisait des réunions publiques et fournissait de jeunes plants et une assistance technique pour les planter. On était loin du mandat qu'avait reçu l'Association à son origine en 1922, à savoir soumettre à l'administration coloniale chargée des forêts les questions concernant les employés subalternes.

Le rôle des syndicats du secteur public ne semble pas avoir été beaucoup traité dans la documentation concernant les réformes dans les pays en développement, même s'ils représentent une grande partie des employés du secteur public et qu'ils sont souvent plus forts que leurs équivalents dans les pays industrialisés (Tendler, 1996). A l'issue de son examen des politiques de réforme foncière au Bengale-Occidental, Kohli déclare que la plus grande opposition à la réforme foncière venait du plus bas échelon de l'administration, notamment des travailleurs de base (Kohli, 1987). Il explique que la raison pour laquelle les réformes foncières avaient toutefois réussi au Bengale-Occidental, est que le parti au pouvoir avait largement contourné la bureaucratie lors de leur mise en oeuvre. Dans les zones où elles avaient moins bien réussi, elles avaient été neutralisées par de petits

fonctionnaires ayant des liens avec les propriétaires fonciers dans les villages. Mais, dans ce cas, comment expliquer l'attitude progressiste de l'Association des travailleurs de base ?

L'incursion de l'Association dans les questions de politique forestière provient, je crois, de deux facteurs : son orientation initiale à "gauche" et la montée du danger posé par les conflits entre l'Office des forêts et les villageois. Premièrement, depuis le début des années 1950, l'Association était essentiellement orientée à gauche, ce qui la rendait plus réceptive aux politiques tournées vers les gens et lui donna l'oreille du gouvernement lorsque la gauche arriva au pouvoir en 1977. Deuxièmement, au début et au milieu des années 1970, il y avait de nombreuses confrontations entre villageois et forestiers dans tout le Bengale, à propos d'abattages illégaux de bois et plusieurs travailleurs de base furent attaqués et assassinés. Naturellement, les questions relatives à la sécurité des travailleurs étaient au coeur des préoccupations de l'Association qui ne voyait d'autre manière réaliste d'assurer leur sécurité qu'une coopération avec la population. Elle démarcha le Ministre des forêts et proposa une approche participative à la gestion forestière, une approche qui n'aura que peu de succès jusqu'à l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1977.

Pour comprendre la nature inhabituelle des actions de l'Association, il est intéressant de comparer son rôle vis-à-vis de la GFC en Inde avec celui des syndicats de police contrôlant les communautés aux Etats-Unis. Structurellement, le problème du maintien de l'ordre dans les zones dangereuses s'apparente à celui de la protection des forêts dans des

aires fortement conflictuelles. Sans la coopération des communautés donnant des informations sur les activités criminelles, une petite force de police ne peut pas vraiment opérer efficacement. En apprenant aux communautés à patrouiller les localités et à signaler les infractions, le maintien de l'ordre "communautaire" peut assurer une protection d'une manière plus spécifiquement locale (Goldstein, 1987 ; Moore, 1994).

Toutefois, à la différence de la GFC, le passage au maintien de l'ordre communautaire aux Etats-Unis n'est pas le fait des policiers de base ou de leur syndicat (Kelling, 1995). L'impulsion est plutôt venue d'en haut, à l'initiative de groupes d'organisations non gouvernementales (ONG) et de chefs de service. Les syndicats policiers ont fait obstruction au maintien de l'ordre communautaire.

Comment expliquer cette différence ? Je pense qu'on peut l'expliquer en considérant la nature différente des conditions de travail de l'Association et des syndicats de police américains. Ceux-ci n'aiment pas le maintien de l'ordre communautaire parce que cela oblige les policiers à faire plus de patrouilles à pied et à s'engager dans les communautés dont ils ont la charge – des activités qui augmentent le danger auquel ils sont confrontés. Leurs syndicats n'apprécient pas non plus ce type de maintien de l'ordre parce qu'ils y voient une approche de type science sociale qui diffère de leur rôle, jugé plus professionnel, consistant à attraper des criminels. Par contre, le passage à une gestion participative signifiait une amélioration des conditions de travail des forestiers de base. Je reviendrai plus en détail sur ce point au chapitre suivant.

LES DEUX FACETTES DE LA REFORME

Avant de présenter mes arguments sur les conditions en faveur de la réforme, je voudrais attirer l'attention sur certaines caractéristiques de la foresterie qui la différencient des autres secteurs du maintien de l'ordre, ou même des autres types de ressources en propriété commune. D'abord, les forêts, et les forêts *sal* en particulier, constituent une ressource naturelle hautement dégradable en cas de surextraction, mais qui est aussi facilement régénérée par la protection et/ou la plantation. Ensuite, les forêts du sud-ouest du Bengale (comme généralement en Inde) sont très dispersées et parsemées de hameaux ce qui pose la question suivante : comment faire pour réconcilier leur protection et leur régénération avec les besoins des communautés forestières ? De plus, les forêts sont exploitées par plusieurs groupes d'usagers, ce qui suscite des conflits entre eux. Ainsi, par exemple, si l'Office des forêts préfère cultiver de grands arbres *sal* pour accroître leur valeur commerciale, les villageois préfèrent en revanche des arbres plus petits mais plus larges ce qui facilite l'accès aux feuilles et autres PFNL. Enfin, contrairement à la plupart des autres zones surveillées, comme dans le cas de l'irrigation, l'Etat a pendant longtemps maintenu les forêts sous sa coupe pour engranger directement des revenus significatifs.

Au vu de ces facteurs, il y a, d'une part, des profits potentiels énormes à obtenir pour les villageois, les forestiers et la société s'ils peuvent s'entendre sur la protection et la gestion des forêts. D'autre part, il y a simultanément un risque élevé de rivalité, de méfiance et de conflits ce qui aboutirait à de faibles profits, puis au déboisement. La question qui en

découle est alors la suivante : dans quelles conditions peut-on changer une situation de méfiance, de conflits exacerbés, de surextraction et, en fin de compte de déforestation, en une situation de grande confiance, d'utilisation réglementée et, plus tard, de régénération ?

Les obstacles et les possibilités de convertir une situation conflictuelle en une collaboration résident dans les différents points de vue des communautés et de l'Etat sur les causes de la dégradation et dans l'historique de leurs relations justifiant, ou non, la confiance. Du point de vue de l'Etat, la politique forestière a suivi au cours de son histoire des objectifs variés et souvent contradictoires. Les ressources forestières ont été asservies aux besoins de l'industrie et des revenus de l'Etat au nom du développement. Du fait de leur formation, les forestiers voient dans les communautés la principale cause de la dégradation des forêts et l'utilisation qu'elles en font est perçue comme une "interférence biotique". Ainsi, le processus de dégradation est graduel et ne serait autre que le résultat cumulé des actions de milliers de villageois (Dove, 1995).

D'une autre côté, l'expérience vécue par les gens du processus de développement a été fragmentée. De leur point de vue, la dégradation a été causée par des séries sporadiques de coupes à grande échelle effectuées par des entreprises avec – ou sans – la permission des autorités.

Ces deux perspectives, celle de l'Etat et celle de la communauté, sur les raisons de la déforestation conditionnent les positions prises vis-à-vis de l'autre parti et des ressources forestières. Le reste de ce chapitre examine ces questions.

Une bureaucratie progressiste ?

Parallèlement au rôle reconnu des premières expériences, celui des travailleurs de base et de leur Association constitue un cas de "bureaucratie progressiste". Tant les travailleurs de base que les responsables forestiers réformistes utilisaient les ressources dont ils avaient la charge (par exemple, libre distribution du travail tel que la récolte du bois) pour mettre les villageois de leur côté. Entre 1980 et 1989 environ, de nombreux travailleurs de base (avec le soutien de leur association) incitèrent les gens à former des comités de protection en leur disant qu'ils pourraient leur donner une partie des coupes finales sans avoir à demander l'approbation des autorités au-dessus d'eux. Ils promirent qu'ils tenteraient d'en obtenir une partie pour les villageois et encouragèrent ceux-ci à essayer aussi. Ces promesses eurent pour conséquence une circonscription exigeant un partage des bénéfices et faisant pression pour changer les choses. Dans le même temps, leur syndicat demandait à l'administration de changer son approche à la gestion forestière.

Ainsi, contrairement aux prédictions de la documentation selon lesquelles les bureaucrates seraient "timorés" et à la "recherche de la sécurité" (Wilson, 1989 ; Grindle, 1980 ; Grindle et Thomas, 1991), dans le cas de la GFC, tant les responsables forestiers que les travailleurs de base ont innové pendant sa mise en oeuvre et ont déclenché le changement politique qui s'ensuivit. Pourtant, la perspective néolibérale diffuse l'idée de fonctionnaires "cherchant la sécurité". Ces suspicions à l'égard de la bureaucratie sont essentiellement de deux ordres. L'une s'appuie sur la question de corruption (ex : Wade, 1985), une question qui n'est pas au centre de mon travail, en partie à cause de la difficulté des recherches sur la

corruption et, en partie, parce que je crois qu'elle détourne l'attention de facteurs plus structurels qui pourraient expliquer le comportement bureaucratique. L'autre suspicion sélectionne les motivations comportementales qui existent dans une bureaucratie fonctionnant officiellement sans corruption – promotion, maximisation budgétaire – et déclare que les effets pervers sont le résultat de ces incitations structurelles (Niskansen, 1971; Tullock, 1965).

Néanmoins, la théorie néolibérale ne nous donne pas d'explications satisfaisantes sur les bureaucrates qui pourraient soutenir et promouvoir des politiques de "réduction de pouvoir" telles que la GFC. Les critiques du point de vue néolibéral suivent les grandes lignes suivantes. Premièrement, on suppose un comportement de maximisation de l'individu pour lui-même, au lieu de privilégier le "service", etc. D'ailleurs, il y a une ambiguïté dans le concept de comportement de maximisation individuelle. Le but est-il des pots-de-vin, une promotion rapide, une vie facile ou autre ? Et quelle stratégie rationnelle permettrait d'atteindre cet objectif ? Deuxièmement, le modèle néolibéral néglige les différentes dimensions des "conditions de travail". Par exemple, il peut y avoir un "esprit de corps" qui influence la motivation et le comportement au travail, parfois de façon puissante, comme dans les cas de bravoure militaire (Wilson, 1989) ou l'influence d'un "effet interaction-client" sur le comportement, un facteur fondamental dans le cas de la GFC (Tendler et Feedheim, 1994; Fox, 1992).

Les raisons qui amènent les responsables forestiers réformistes à adopter des comportements progressistes diffèrent, d'après moi, de celles concernant les travailleurs

forestiers de base. Les responsables forestiers réformistes d'un rang élevé en sont venus à soutenir la GFC parce qu'ils étaient motivés par un désir de protéger les forêts. Ou bien ils avaient eu des contacts étroits avec les villageois forestiers et avaient perçu la nécessité de les impliquer dans la protection, ou bien, après s'être débattus avec l'approche sécuritaire, ils en étaient venus à la conclusion que ça ne pouvait pas marcher (Palit, 1989). De même, certains travailleurs de base étaient sans aucun doute des réformistes. Cependant, pour expliquer l'ampleur du soutien dont allait bénéficier la GFC parmi les travailleurs de base, il faut regarder ailleurs : ce que j'appellerai la nature de leurs conditions de travail. Je réserverai le reste de mes commentaires à ces travailleurs.

Je pense que, contrairement aux hauts responsables réformistes, les travailleurs de base étaient prêts à soutenir toute politique pouvant améliorer leurs conditions de travail ; autrement dit, tout ce qui pouvait rendre leur protection plus facile et plus sûre. Ils étaient confrontés à une double pression. D'un côté, ils étaient exposés à la violence potentielle des villageois, ce qui rendait leur travail de plus en plus dangereux ; d'un autre côté, les travailleurs de base forestiers étaient souvent tenus pour responsables de la rapide dégradation des forêts par leurs responsables hiérarchiques et parfois sanctionnés pour "négligence professionnelle".

De surcroît, ils étaient soumis à des dissensions dans leur vie professionnelle. En effet ils devaient contrôler et verbaliser des gens qui, le plus souvent, leur étaient sympathiques car ils venaient souvent comme eux de régions pauvres et dépendantes des forêts.

Enfin, ils devaient vivre dans les régions forestières avec leurs familles. En cas d'urgence, l'aide la plus proche était auprès de ces mêmes villageois qu'ils devaient surveiller et tenir à distance. Ainsi, ils recherchaient une approche politique pouvant résoudre les problèmes de sécurité et de performance au travail. En acquérant la sympathie des villageois et leur aide dans les activités de protection, les travailleurs de base allaient être un peu plus à l'abri des attaques.

Mon propos est que les positions prises par les travailleurs de base provenaient directement de leurs conditions de travail : leurs relations avec les communautés qu'ils côtoyaient, leur capacité à remplir leur mission, les exigences imposées à leurs services et les pressions sous lesquelles ils opéraient.

Cette idée n'est pas nouvelle ; la documentation sur les bureaucraties du service public illustrent bien les contraintes qui pèsent sur leur travail et la liberté de leurs décisions (Wilson, 1989 ; Lipsky, 1980 ; Goetz, 1996 ; Heginbotham, 1975). Lipsky maintient que c'est l'accumulation des actions de ces fonctionnaires "de terrain" qui fait une politique. Il n'est pas clair, cependant, qu'une telle "politique-en-action" puisse être institutionnalisée en une "politique sur le papier". Le cas de la GFC est un exemple des conditions dans lesquelles une telle institutionnalisation peut se produire.

Des communautés coopératives ?

Les nouveaux accords de GFC ont en commun certains éléments avec les régimes de gestion de propriété commune. Le passage à la GFC a transformé ce qui était en fait un "accès ouvert" aux ressources du domaine public, en des

régimes de propriété commune. Cette gestion est similaire aux régimes de propriété commune en ce sens qu'elle implique un groupe identifié (le Comité de protection des forêts) ayant un ensemble clairement défini de droits (et de responsabilités) à l'égard d'une ressource forestière bien précise (une zone forestière délimitée).

Le CPF a pour vocation de mobiliser des effectifs pour patrouiller les forêts et informer les responsables forestiers de toutes coupes ou extractions illégales. La manière d'organiser ces patrouilles reste du ressort du CPF concerné. Celui-ci a aussi la responsabilité et le droit de participer à la micro planification des forêts, par exemple, de prévoir l'emplacement des berges, des plantations ou des réservoirs. Les CPF ont le droit de ramasser les brindilles et les petites branches, de récolter les PFNL non expressément interdits, et d'avoir une partie des bois de taille intermédiaire. Ils ont aussi accès aux emplois créés par les activités forestières dans leur région et peuvent interdire à d'autres groupes l'exploitation de leurs forêts.

D'un autre côté, la GFC diffère des régimes de propriété commune. A la différence de la plupart des RPC, les terres boisées sont légalement sous le contrôle de l'Office des forêts. C'est l'Etat – et non pas les membres de manière collective – qui prend les décisions concernant les principales conditions d'utilisation au niveau opérationnel (quelles ressources peuvent être exploitées et en quelles quantités) ou les règles institutionnelles d'utilisation (comment les décisions concernant les conditions d'utilisation peuvent être modifiées). Les membres des comités ne font donc pas directement partie de la direction de

ces ressources naturelles. Pour mieux comprendre comment le cas de la GFC est associé, et peut aider à alimenter la documentation sur la gestion des RPC, il convient maintenant de résumer brièvement les thèmes essentiels des débats récents à ce sujet.

Lors des premiers débats sur les RPC, deux points de vue prédominaient. Un groupe de spécialistes déclara que la mauvaise gestion était inhérente à la nature de l'utilisation commune des ressources (Hardin, 1968 ; Olson, 1971)⁴. Un autre groupe affirma que la mauvaise gestion des ressources venait de politiques gouvernementales inefficaces (Repetto et Gillis, 1988 ; Blakie, 1985 ; Binswanger, 1991)⁵.

Des recherches plus récentes ont remis en cause ces deux points de vue en termes à la fois théoriques et empiriques⁶. Au niveau théorique, un nombre croissant d'experts estiment que la mauvaise gestion collective n'est pas inévitable (Runge, 1986 ; Ostrom, 1990).

Dans le cas de la gestion en propriété commune, ils montrent que les stratégies individuelles

⁴Hardin alléguait que c'était dans l'intérêt des particuliers d'obtenir un surplus de bénéfices des ressources détenues en commun. Même si une personne en particulier fait preuve de retenue, d'autres n'en feront pas autant, ce qui aboutira de toute façon à la dégradation de la ressource naturelle en question. En posant ainsi le problème, elle ne peut être durablement gérée que par une législation nationale ou la privatisation. On a souvent dit que cette manière de poser le problème rappelait étroitement le dilemme du prisonnier ou le problème d'action collective d'Olson (Ostrom, 1990).

intéressées sont plus ou moins compatibles en fonction d'autres facteurs tels que la capacité à coopérer, à instaurer des règlements acceptables et les niveaux de surveillance et d'application de la loi. La gestion des ressources implique un nombre *inconnu* d'interactions et les gens *tirent les enseignements* de leur expérience vécue en matière d'interaction, enseignements qui guideront leurs prochaines actions (Runge, 1986; Axelrod, 1984).

De surcroît, les membres sont conscients que leurs décisions sont interdépendantes ; dans une petite communauté, les gens ont tendance à savoir ce que les autres font et ont des attentes comportementales mutuelles. Dans les faits, la nature de la gestion des ressources dans les pays en développement caractérisés par la pauvreté et un coût élevé des transactions des

⁵Les méthodes qu'ils proposent pour résoudre le problème s'orientent vers des politiques de prix qui prennent en compte les coûts socialement très élevés associés à la déforestation (Binswanger, 1991 ; Repetto et Gillis, 1988). De la même manière, d'autres ont montré que l'infiltration du marché avait abouti à la dissolution des institutions traditionnelles qui étaient capables d'une gestion efficace (Jodha, 1992).

«Ceux qui dénonçaient cette explication de "mauvaise gestion collective" des ressources communes, commencèrent à se demander si les RPC subissaient une dégradation parce qu'elles étaient gérées par des institutions communautaires ou parce que ces institutions s'effondraient. Ils notèrent que la formulation de Hardin sur la tragédie des ressources communes ne faisait pas la distinction entre celles qui étaient accessibles à tous et les ressources gérées en commun (Bromley, 1992).

propriétés privées, peut faire de la propriété commune une solution institutionnelle efficace (Runge, 1986). Ainsi, théoriquement, les problèmes d'action collective peuvent être résolus.

Les preuves empiriques vont en ce sens. De nombreuses études de régimes efficaces de propriété commune dans divers contextes et pour des ressources différentes montrent que la propriété commune peut être gérée de manière satisfaisante par la communauté (Wade, 1988a ; Ostrom, 1990 ; Bromley, 1992). De plus, contrairement à l'affirmation que les politiques gouvernementales aboutissent à une gestion inefficace, dans certaines régions ayant une géographie et des politiques gouvernementales semblables, les chercheurs ont découvert que de solides systèmes de gestion de la propriété en commun existent à côté de certains beaucoup plus inefficaces (Agrawal, 1995). La question qu'il faut alors poser est la suivante : quelles conditions favorisent l'action collective dans la gestion des ressources ?

L'un des centres d'intérêt a porté sur les *institutions* qui gouvernent l'action collective, autrement dit les règles qui régissent l'appropriation, la surveillance et l'application des lois et les mécanismes qu'elles formulent et modifient (Ostrom, 1990 ; Agrawal, 1995). D'autres se sont plus intéressés à la question de *confiance* qui est au coeur du problème de l'action collective (Runge, 1986 ; Wade 1988b).

Ces derniers expliquent que les règlements régissant l'appropriation, la provision, la surveillance et l'application de la loi ne sont utiles que dans la mesure où les gens sont prêts à les respecter et croient que les autres vont en faire autant (Wade, 1988b). Ils estiment que la

coopération peut se produire et cela de façon durable lorsqu'un individu est *assuré* qu'un nombre minimum d'autres personnes vont également coopérer, ce qui apportera davantage de bénéfices au groupe *en dépit* du fait qu'il y aura toujours quelques tricheurs. La principale question que pose ce genre de documentation est la suivante : dans quelles circonstances ce noyau de personnes va-t-il coopérer ? Quels sont les facteurs qui déclenchent la coopération et surmontent le problème de confiance ?

C'est essentiellement au vu de cette dernière question que le cas de la GFC est significatif. Les lois qui gouvernent les CPF sont communes à tous les CPF et leurs membres n'ont pas le pouvoir de les changer. Plus important, le fait que les membres perçoivent les règles comme étant plus ou moins justes ne semble pas avoir d'influence sur leur volonté de protéger les ressources. En ce cas, comment un climat de confiance peut-il s'établir entre les forestiers et les villageois, notamment dans une situation particulièrement conflictuelle ? Pourquoi un noyau de villageois trouve qu'il est bénéfique de participer à une gestion commune des forêts ? Ces questions sont essentielles pour comprendre comment les nouvelles RPC peuvent être catalysées.

Les villageois étaient confrontés à trois types de problèmes. L'un concernait la coopération entre eux, le deuxième la coopération entre villages et le troisième était une affaire de confiance entre l'Office des forêts et eux-mêmes.

D'après mes recherches, je pense que ces problèmes étaient liés du fait que, officiellement, les droits de propriété de la forêt restaient dans les mains de l'Etat. La coopération entre eux

était difficile car, même s'ils coopéraient, rien n'empêchait d'autres communautés (qui ne s'étaient pas engagées à coopérer) à surexploiter ces ressources naturelles. Certains villageois ont finalement réussi à établir une certaine coopération entre eux mais lorsqu'ils tentèrent de prévenir des gens de l'extérieur d'exploiter les zones protégées, leur droit de le faire fut remis en cause. Ainsi, une stratégie de coopération entre villages pouvait être mise en péril par des facteurs extérieurs. La coopération intervillageoise était rendue plus difficile, en partie par l'éloignement géographique, et en partie par les problèmes génériques d'action collective inévitables dans les grands groupes. Finalement, la coopération entre les fonctionnaires forestiers et les villageois était compromise par l'atmosphère de crainte et de méfiance qui existait à l'époque ; une méfiance qui était le résultat des relations passées avec l'Etat. Toutefois, la coopération croissante avec les responsables forestiers leur donna l'autorité d'exclure d'autres communautés. A son tour cela contribua à soulager le problème d'action collective entre eux dans la mesure où cela leur donnait l'assurance que leurs efforts collectifs de protection n'étaient pas vains.

Le programme de foresterie sociale lancé en 1980 contribua de façon significative à accroître la coopération, en créant un environnement réceptif au sein des communautés (Poffenberger, 1991 ; Shingi et al., 1986). De même que le programme de foresterie sociale changea l'attitude des forestiers à l'égard des villageois, il changea aussi l'attitude des villageois vis-à-vis des forestiers.

Je pense que cela se fit de deux façons. Au début, les villageois hésitaient à planter des arbres sur leurs propres terres, dans le cadre

du programme de foresterie sociale, de peur que le gouvernement ne s'appropriât ultérieurement leurs terres sous prétexte qu'elles seraient boisées (comme les forêts *zamindari* avaient été réquisitionnées par le gouvernement une vingtaine d'années auparavant). Cependant, ils comprirent que la foresterie sociale n'était pas une ruse de l'Etat pour s'approprier des terres et commencèrent à avoir un peu plus confiance dans l'Office des forêts. Simultanément, les villageois réalisèrent la valeur marchande des arbres (Shah, 1988). Ensuite, les Panchayats (organes de gouvernement local élus au niveau du village) allaient soutenir le programme de foresterie sociale qui, dans sa deuxième phase, avait un volet prévu pour des accords de type GFC. Le Panchayat avait la confiance des villageois lorsqu'il encouragea les efforts de promotion collective ; de surcroît, il pouvait résoudre les conflits entre les villages ou à l'intérieur de ceux-ci.

Dans le même temps, comme indiqué précédemment, les responsables forestiers et les travailleurs de base montrèrent leur détermination en utilisant les pouvoirs officiels et les ressources à leur disposition pour aider les villageois à surmonter les difficultés créées, initialement, par la protection, ce qui n'était pas sans risque pour eux. Ils promirent aux villageois une partie des bénéfices à venir des activités de protection et ils étaient prêts à les donner à leurs risques et périls.

En outre, ils essayèrent d'établir un climat de confiance en dialoguant, en partageant leur préoccupation de ces problèmes d'une manière peu différente de celle décrite dans la nouvelle documentation sur la confiance dans les relations entre les entreprises (Sabel, 1985).

Par exemple, un argument souvent avancé par les travailleurs de base était qu'ils n'avaient aucun intérêt personnel dans la régénération des forêts – ils toucheraient leurs salaires même s'il n'y avait plus de forêts. Lorsqu'ils étaient mutés, ils ne pouvaient pas emmener les forêts régénérées avec eux. C'était plutôt l'affaire des villageois de régénérer ces forêts. Ces mots résonnèrent dans les communautés et contribuèrent à la création d'un climat de confiance et permirent de surmonter les problèmes d'action collective.

CONCLUSIONS

Dans le présent document, j'ai mis l'accent sur les facteurs institutionnels qui influencèrent l'émergence, la diffusion et, en fin de compte, l'adoption de la GFC au Bengale-Occidental. L'argument principal est que le soutien apporté par les travailleurs de base semble fondamental pour comprendre la réussite de la GFC au Bengale-Occidental. Face à la dégradation rapide des forêts et à l'escalade des conflits à propos des ressources forestières, des forestiers progressistes s'engagèrent dans la gestion participative. De leur côté, beaucoup de communautés avaient compris l'importance des forêts et nécessitaient l'autorité de l'Etat pour les soutenir leurs efforts. Une myriade d'autres facteurs s'associèrent, au milieu et à la fin des années 1980, pour aboutir à un changement de l'approche à la gestion forestière.

Bien qu'il soit difficile de généraliser à partir d'un cas particulier, celui-ci soulève un certain nombre de questions intéressantes. Commencant par les plus mineures, il faut prendre garde, premièrement, aux mécanismes imprévus par lesquels une réforme politique peut se produire, dans le cas qui nous intéresse

c'est le rôle du personnel subalterne et de son syndicat. Les solutions toutes faites aux problèmes d'environnement nous empêchent souvent de voir d'autres sources de soutien pour ces réformes (Roe, 1991). Il serait certainement très intéressant de faire des recherches sur le rôle joué par ce type de syndicat dans le processus de réforme politique, notamment pour mieux comprendre les conditions dans lesquelles ces syndicats soutiennent les réformes.

Deuxièmement, ce cas particulier contribue à la documentation sur les RPC et à l'action collective en mettant l'accent sur la question de confiance. Comme il le montre bien, la confiance est une entité constamment en évolution et qui dépend des interactions concrètes avec – et entre – les communautés et l'Etat. Pour comprendre comment l'action collective est possible à certains moments et pas à d'autres, il convient d'examiner plus attentivement l'historique des interactions dans les régions et comment ce passé est perçu par les différentes parties concernées. Une analyse suivie de cette sorte devrait nous dire mieux si une telle action collective est durable ou pas. Ce cas souligne aussi l'importance du régime foncier pour savoir si des communautés vont s'engager – ou pas – dans une gestion collective des ressources. Dans ce cas, la nature partiellement RPC des ressources a contraint les communautés à rechercher une sécurité foncière par un partenariat avec l'Office des forêts de l'Etat.

Troisièmement, les perspectives néolibérales sur les motivations des fonctionnaires ont déjà été en grande partie critiquées pour avoir risqué de nous induire en erreur. Pour développer une meilleure compréhension de cette question

difficile des motivations de la bureaucratie, nous avons besoin de cas performants bien documentés. Le cas de GFC présenté ici s'ajoute au petit nombre d'entre eux. Le point le plus important que ce cas illustre est l'importance de comprendre les conditions réelles de travail des fonctionnaires plutôt que des notions abstraites sur le comportement que pourraient obtenir des stratégies de maximisation individuelles, si l'on veut cerner ce qui effectivement motive les fonctionnaires. Les relations avec les communautés-clients constituent un aspect important des conditions de travail. Les requêtes des communautés peuvent conduire à une amélioration des performances des services publics ; parallèlement, les forestiers progressistes peuvent inciter les communautés à demander des changements d'orientation politique.

Enfin et surtout, au niveau pratique, le fait de comprendre les raisons des réformes politiques éclaire certaines questions relatives à la pérennité de ces réformes. Même au Bengale-Occidental où la GFC prospère, les forêts se régénèrent et les années de conflits deviennent une chose du passé, les forestiers risquent d'être moins enclins à associer les communautés à la gestion active des forêts. Sans l'internalisation du concept de GFC par les administrations officielles, cette situation pourrait faire marche arrière. D'ailleurs, il devient peu à peu évident que la régénération des forêts, en créant une nouvelle richesse, suscite des convoitises entre les communautés, voire des conflits qui pourraient mettre en péril l'avenir à long terme de la GFC.

REMERCIEMENTS

Ces recherches ont été financées par une bourse de l'Institut américain d'études sur l'Inde et par une subvention de la Fondation japonaise pour l'énergie et l'environnement. L'Institut pour la croissance économique de Delhi m'a généreusement fourni une base institutionnelle, en qualité d'affilié académique, pendant que je menais mes recherches. Je suis reconnaissant à l'égard de mes interlocuteurs qui ont généreusement partagé leurs expériences et leurs points de vue mais qui préfèrent rester anonymes. Je tiens aussi à remercier Bina Agarwal, Judith Tendler, Bish Sanyal, Maureen Scully, Mick Moore, Jeff Campbell, Debal Deb, Jesse Ribot, Jeremy Gould, Mark Robinson, K. Sivaramakrishnan, Ani Dasgupta, Alex Walters, Lois Stanley et Elizabeth Morton pour leurs commentaires et suggestions très utiles. Les erreurs et omissions qui restent sont de ma responsabilité.

REFERENCES

- Agrawal, Arun. (1995) *Population pressure = forest degradation: an over-simplistic equation?* (Pression démographique = dégradation forestière : une équation simpliste ? *Unasylva* 181 (46).
- Arora, H. et Khare, A. (1994) *Experience with the recent Joint Forest Management approach* (Expérience de la nouvelle approche à la Gestion forestière commune). Document préparé pour l'atelier de travail international sur la gestion forestière et le renouveau écologique en Inde. New Delhi, 10-12 février. SPWD, Delhi.
- Axelrod, R. (1984) *The evolution of cooperation* (L'évolution de la coopération). Basic Books, New York.
- Banerjee, A. (1995) *Rehabilitation of degraded forests in Asia* (Réhabilitation des forêts dégradées en Asie). Dossier technique de la Banque mondiale N° 270. La Banque mondiale, Washington, D.C.
- Binswanger, H. (1991) *Brazilian policies that encourage deforestation in the Amazon* (Politiques brésiliennes contribuant à la déforestation en Amazonie), p. 821-829 : *World Development* 19 (7).
- Blakie, P. (1985) *The political economy of soil degradation in developing countries* (L'économie politique de la dégradation des sols dans les pays en développement). Longman, Londres.
- Bromley, D. (1992) *Making the commons work* (Faire fonctionner les communaux). ICS Press, Californie.
- Campbell, J. (1992) *Joint Forest Management in India* (La Gestion forestière commune en Inde). *Social Change* 22 (1).
- Chatterjee, A. (1995) *The socio-economic project at Arabari, West Bengal* (Le Projet socioéconomique d'Arabari au Bengale-Occidental). Society for Protection and Wastelands Development, New Delhi.
- Deb, D. (1993) *Evolution of Joint Forest Management in South West Bengal: A subaltern detail* (Evolution de la Gestion forestière commune dans le sud-ouest du Bengale-Occidental : un détail subalterne). *Social Action* 43 (juillet/septembre).
- Dove, M.R. (1995) *The theory of social forestry intervention: The state of the art in Asia* (La théorie de l'intervention forestière sociale : le dernier cri en Asie), p. 315-340 : *Agroforestry Systems* 30 (3).
- Fox, J. (1992) *The politics of food in Mexico: state power and social mobilization* (La politique alimentaire au Mexique : pouvoir étatique et mobilisation sociale). Cornell University Press, Ithaca.
- Gadgil, M. et Guha, R. (1994) *Ecological conflicts and the environmental movement in India* (Les conflits écologiques et le mouvement environnemental en Inde). *Development and Change* 25.
- Gadgil, M. et Guha, R. (1992) *This fissured land: Humans and nature in the Indian Subcontinent* (Cette terre fissurée : les humains et la nature du sous-continent indien). Oxford University Press, Londres.
- Goetz, A-M. (1996) *Local heroes: patterns of field worker discretion in implementing GAD policy in Bangladesh* (Des héros locaux : la marge de manoeuvre des travailleurs de base dans l'application de la GAD au Bangladesh). Document de travail de l'IDS N°358, IDS, Sussex.
- Goldstein, H. (1987) *Toward community oriented policing: Potential basic requirements and threshold questions* (Vers une politique à caractère communautaire : conditions potentielles de base et questions

- limites). *Crime and delinquency* 33 (1)
- Grindle, M.S. (éd.) (1980) *Politics and policy implementation in the third world* (Politique et mesures politiques dans le tiers-monde). Princeton University Press, Princeton.
- Grindle, M.S. et Thomas, J.W. (1991) *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries* (Choix et changements politiques : l'économie politique des réformes dans les pays en développement). Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Hardin, G. (1968) *The tragedy of the commons* (La tragédie des communaux). *Science* 162 : 1243-1248.
- Heginbotham, S. (1975) *Cultures in conflict* (Les cultures en conflit). Columbia University Press, New York.
- Hiremath, S.R., Kanwalli, S. et Kulkarni, S. (1994) *All about draft forest bill and forest lands* (Tout savoir sur le projet de loi sur les forêts et les terres boisées). Center for Tribal Conscientisation, Pune, Inde.
- Jodha, N.S. (1992) *Common Property Resources: A mission dimension of development strategies* (Ressources en propriété commune : dimension de la mission des stratégies de développement). Document de travail de la Banque mondiale N°169. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Kelling, G.L. et Kliesmet, R.B. (1995) *Police unions, police culture, the Friday Crab Club and police abuse of force* (Syndicats de police, culture policière, le Friday Crab Club et les abus de pouvoir policiers). Chez Geller, W. et Toch, H. (éd.) *And justice for all: Understanding and controlling police abuse of force* (Justice pour tous : Comprendre et contrôler les abus policiers) Police Executive Research Forum.
- Kohli, A. (1987) *The state and poverty in India* (L'Etat et la pauvreté en Inde). Cambridge University Press, Cambridge.
- Lipsky, M. (1980) *Street level bureaucracy* (La bureaucratie dans la rue). Russel Sage Foundation, New York.
- Malhotra, K.C. et Poffenberger, M. (éd.) (1989) "*Forest regeneration through community protection: The West Bengal Experience*" (Régénération forestière par la protection communautaire : l'expérience du Bengale-Occidental). Compte rendu de la réunion du groupe de travail sur les Comités de protection des forêts. Calcutta, 21-22 juin. West Bengal Forest Department de Calcutta.
- Moore, M. (1994) *Policing: deregulating or redefining responsibility* (Police : déréglementer ou redéfinir les responsabilités). Chez Dilulio, J.J. (éd.) *Deregulating the public service: can government be improved?* (Déréglementer le service public : peut-on améliorer le gouvernement ?). The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government* (Bureaucratie et représentation gouvernementale). Aldine, Chicago.
- Olson, M. (1971) *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups* (La logique de l'action collective : biens publics et théorie des groupes). Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons* (Gérer les communaux). Cambridge University Press, Cambridge.
- Palit, S. (1989) *Present status of Forest Protection Committees: Forest regeneration through community protection* (Le statut actuel des comités de protection des forêts : la régénération des forêts par la protection des communautés). Groupe de travail sur les comités forestiers, 21-22 juin, Calcutta.
- Palit, S. (1996) *JFM genesis pre-dated Arabari scheme* (Historique pré-daté de la GFC dans le programme d'Arabari), p. 15-16 : *Wastelands News*, août-septembre 1996.
- Poffenberger, M. (1991) *Joint Forest Management in West Bengal: the process of agency change* (La Gestion forestière commune au Bengale-Occidental : l'évolution d'un service). Document de travail N° 9, The Ford Foundation, New Delhi.
- Poffenberger, M. et McGean, B. (1996) *Village voices, forest choices* (Voix villageoises et choix forestiers). Oxford University Press, New Delhi.
- Poffenberger, M. et Singh, S. (1989) *Community management for India's forests – emerging experiences* (La gestion communautaire des forêts indiennes – de nouvelles expériences). The Ford Foundation, New Delhi.
- Repetto, R. et Gillis, M. (éd.) (1988) *Public policies and the misuse of forest resources* (Politiques publiques et abus de ressources forestières). Cambridge University Press, Cambridge.
- Roe, E. (1991) *Development narratives, or making the best of blueprint development* (Récits de développement ou appliquer au mieux les plans de développement), p. 287-300 : *World Development* 19 (4).
- Roy, B.K. (1990) *Wasteland to wealth* (Des friches à la richesse). Office des forêts, Gouvernement du Bengale-Occidental, Calcutta.
- Roy, S. B. (1992) *Forest Protection Committees in West Bengal* (Comités de protection des forêts au Bengale-Occidental), p. 1528-1530 : *Economic and Political Weekly* 27 (18 juillet).
- Runge, C.F. (1986) *Common property and collective action in economic development* (Propriété commune et action collective dans le développement économique), p. 623-635 : *World Development* 14 (5).
- Sabel, C. (1985) *Learning by monitoring* (Apprendre par l'observation). Extrait du Manuel de Développement économique.
- Saighal, S., Agarwal, C. et Campbell, J. (1996) *Sustaining Joint Forest Management: The role of Non Timber Forest Products* (Soutenir la Gestion forestière commune : le rôle des produits forestiers non ligneux). Version préliminaire. SPWD, New Delhi.
- Sarin, M. (1993) *From conflict to collaboration: Local institutions in Joint Forest Management* (Du conflit à la collaboration : les institutions dans la Gestion forestière commune). Document de travail JFM 14. NGSJFM, SPWD et Ford Foundation, New Delhi.
- Saxena, N.C. (1992) *Joint Forest Management: A new development bandwagon in India?* (La Gestion forestière commune : un nouveau mouvement pour le développement en Inde ?) Réseau de foresterie pour le développement rural, dossier 14d. ODI, Londres.
- Shah, T. (1989) *Gains from social forestry: Lessons from West Bengal* (Les acquis de la foresterie sociale : les enseignements du Bengale-Occidental). Document de travail IDS N° 243. IDS, Sussex.
- Shingi, P.M., Patel, M.S. et Wadwalkar, S. (1986) *Development of social forestry in India* (Le développement de la foresterie sociale en Inde). Oxford & IBH Publishing Company, New Delhi.
- Sivaramakrishnan, K. (1997) *A limited forest conservancy in Southwest Bengal, 1864-1912* (Une administration forestière limitée dans le sud-ouest du Bengale, 1864-1912),

p. 75-112 : *The Journal of Asian Studies* 56 (1).

Sivaramakrishnan, K. (1998) *Modern forestry: Trees and development spaces in Southwest Bengal, India* (La foresterie moderne : arbres et espaces de développement dans le sud-ouest du Bengale en Inde). Chez Laura Rival (éd.) *The social life of trees* (La vie sociale des arbres), Oxford, New Delhi.

SPWD (1993) *Joint Forest Management, Regulations Update, 1993* (Gestion forestière commune, mise à jour de la réglementation, 1993), SPWD, New Delhi.

Tendler, J. et Freedheim, S. (1994) *Trust in a rent seeking world: Health and government transformed in Northeast Brazil* (La confiance dans un monde cherchant la sécurité : santé et gouvernement transformés dans le nord-est du Brésil), p. 1771-91 : *World Development* 22 (12).

Tendler, J. (1997) *Good government in the tropics* (Bien gouverner dans les tropiques). The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Thompson, J. (1995) *Participatory approaches in government bureaucracies: Facilitating the process of institutional change* (Les approches participatives dans les bureaucraties gouvernementales : faciliter le processus de changement institutionnel), p. 1521-1554 : *World Development* 23 (9).

Tullock, G. (1965) *The politics of bureaucracy* (Les politiques bureaucratiques). Public Affairs Press, Washington, D.C.

Wade, R. (1985) *The market for public office: Why the Indian state is not better at development* (Le marché de la fonction publique : pourquoi l'Etat indien a des problèmes de développement), p. 467-497 : *World Development* 13 (4).

Wade, R. (1988a) *Village Republics* (Républiques villageoises). Cambridge University Press, Cambridge.

Wade, R. (1988b) *The management of irrigation systems: How to evoke trust and avoid the prisoner's dilemma* (La gestion des systèmes d'irrigation : comment susciter la confiance et éviter le dilemme du prisonnier), p. 489-500 : *World Development* 16 (4).

Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it* (La bureaucratie : ce que font les agences gouvernementales et pourquoi). Basic Books, New York.

ACRONYMES

CDF	Chef de district forestier
CPF	comité de protection des forêts
GFC	Gestion forestière commune
ONG	organisation non gouvernementale
PFNL	produits forestiers non ligneux
RPC	ressources en propriété commune

Prière d'envoyer tous commentaires au sujet de ce document à l'adresse suivante :

Réseau foresterie pour le développement rural
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
Londres SW1E 5DP
Royaume-Uni

Les commentaires qui parviendront seront transmis aux auteurs et pourront éventuellement figurer dans des bulletins ultérieurs. Certaines ou toutes les parties de cette publication peuvent être photocopiées, à condition que leur source soit mentionnée. La Coordinatrice du Réseau remercie d'avance ceux qui voudront bien lui donner des précisions sur toute utilisation éventuelle de ce document à des fins de formation, de recherche ou de conception, exécution ou évaluation de programmes. Les points de vue exprimés dans les documents sont ceux de leurs auteurs et des membres du réseau. Ils ne reflètent pas nécessairement les politiques de l'ODI.

Réviseurs du présent document :

Mise en page :

Traduction :

Imprimé par :

David Brown et Kate Schreckenber

Caroline Wood et Cathy Waterhouse

Claude Karnif

Russell Press Ltd, Nottingham

sur papier recyclé

Logo du RDFN conçu par Redesign

Rural Development Forestry Network
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
London SW1E 5DP

Téléphone : +44 (0) 20 7393 1600
Télécopie : +44 (0) 20 7393 1699
Courrier électronique : forestry@odi.org.uk
Site Internet : <http://www.oneworld.org/odi/>

Le Réseau de foresterie pour le développement rural est financé
par la COMMISSION EUROPEENNE